



### 成果检索

书名: 作者: 

成果类型:

关键词:

### 谈谈美国国会的调查权

作者:	倪峰	关键词:	美国政治
书名:	谈谈美国国会的调查权	成果形式:	其他
合著者:		PDF版本:	
出版社:	《中国改革》2002年第4期	出版时间:	

#### 谈谈美国国会的调查权

倪峰

#### 一、从安然破产案说起

去年12月2日,美国最大的能源供应商--安然公司申请破产保护。这起美

国历史上最大的公司破产案在美国各界引起了巨大震动。美国的各个重要机构纷纷介入对有关事件的调查。去年10月,美国证卷委员会便对安然公司展开了调查;去年12月,美国劳工部对安然公司开始了民事调查;今年1月,司法部、联邦调查局以及一些地方法院也介入进来。然而,在所有这些调查中,最具关键影响的当属美国国会所进行的调查。到目前为止,有包括众议院能源委员会、商务委员会、政府改革委员会、财政委员会,以及参议院自然资源委员会、商务委员会、政府事务委员会等在内的国会11个专门委员会,对安然公司破产案展开了各种各样的调查。从今年1月24日开始,国会已经为此举行了一系列的听证会。2月22日,美国国会的独立调查机构--审计总署在华盛顿地区法院对白宫提起起诉,要求白宫提供布什政府在制定能源政策时与美国一些能源公司接触的有关文件,并将布什政府中兼任能源政策小组负责人的副总统切尼列为被告。总之,主要是由于国会的各种调查活动,使得安然破产案在政治上影响不断发酵。

在美国的宪政设计中,对总统及其领导的行政机构进行监督,是国会的一项重要职能。依据美国宪法的有关规定,以及宪政体制的实际运作,国会形成了一系列对行政部门实行监督的权力,主要包括质询权、弹劾权、立法否决权和调查权。其中最常见和最具有戏剧性的形式,可能要算是我们在安然事件中看到的调查权了。

#### 二、调查权的确立、适用范围及其实践

调查权一般指国会为了立法和监督政府工作,组织专门机构对政府的行为进行调查的权力。从美国行政部门与立法部门关系的角度来看,国会的调查权可以解释为:监督行政过程、收集立法情报、在特别重大的问题上发挥作用、让人民了解政府的运作。

关于国会调查权,在美国的宪法中并没有明确的规定,它是在国会具体的政治实践中逐步确立的。开始时,国会把调查权看成是国会立法所必须拥有的一种附带权力,因为,国会在行使立法权、预算权、审议权、人事同意权、审计权以及弹劾权时,必须先收集信息、了解民意、发现事实,然后才能作出具体的决策。有关调查权最早的运用是在1792年,当时,一位名叫克莱尔的美国将军在一场针对印第安的战斗中失利,为此,众议院设立了一个委员会,调查这次战斗失败

的原因。在这之后，调查权的运用，在美国的历史上不断出现。到1875年，联邦法律作出规定：凡被国会传唤前来就调查中的任何事件提供证词或证据者，如故意不出席，以及虽出席而拒绝回答问题者，可按规定进行起诉，并判以100元以上和1000元以下的罚款，或一个月以上12个月以下的有期徒刑。这一法律的推出，使得国会的调查权开始在司法领域获得确认和保障。1924年，在国会调查司法部长道赫迪的司法诉讼中，国会的调查权获得最高法院的正式认定。当时，经过国会参众两院的协商，国会设立了由5名参议院组成的特别委员会对道赫迪滥用权力的问题展开调查。特别委员会传唤道赫迪的弟弟摩利出庭作证并提供物证，然而遭到了摩利的拒绝。于是参议院通过了一项决议案，要求逮捕摩利到院。摩利在被捕后向地方法院申请人身保护，理由是参议院的调查和逮捕令都逾越了宪法赋予的权限，而地方法院支持了摩利提出的理由。这样官司打到了最高法院，而最高法院最终判决认为，“要求作证者出席作证以获得必须的资料，是国会立法权的特质和属性，而调查权是立法功能主要而适当的辅助。”这样，最高法院推翻了地方法院的裁决，并确认了国会的调查权。

1957年，在“瓦特金斯诉美国”一案中，美国最高法院对国会的调查权作出更正式、更全面的解释，并针对当时由于“麦卡锡主义”盛行导致的国会滥用调查权的倾向，对国会调查权的范围作了限定。在“瓦特金斯诉美国”一案中，众议院非美委员会以瓦特金斯曾经参加美国共产党为由，要求他讲出另外一些已经脱离美共的人员名单，瓦特金斯拒绝回答，认为这类问题与非美委员会的工作无关，该委员会无权暴露人们的过去；而非美委员会则认为瓦特金斯的做法是“藐视国会”，并对他提出起诉。在这一诉讼案中，最高法院对国会的调查权作出了这样的解释和限定：国会调查权是立法权固有的权力，其范围相当广泛，它包括追踪有关行政机构执行法律和草拟法律所需的调查，也包括在社会、经济或政治制度的缺失需要由国会加以救济、补救的调查，同时，也应包括对联邦政府贪污、无效率或浪费问题的揭发调查。然而，这项宽广权力的权力并非毫无限制，国会并没有权力为了揭发而去揭发。国会若无正当理由，不能揭发个人的私事。调查本身不是目的，必须与国会的正当职务有关，并且对国会的正当职权有所帮助。人民有义务到国会作证，但国会也应尊重被调查人宪法上的权力，国会的调查如果威胁到宪法第一条所保障的自由，参议院或众议院应明确规定调查委员会的权限以及调查的目的，以确保调查只能利用于帮助立法工作。

依据最高法院的这一权威判定，以及国会在国会在运作调查权方面的具体实践，目前来看，国会调查权的范围主要包括以下四个方面：1，围绕行使立法权所进行的调查；2，选举调查；3，政治调查，其中包括有关行政部门以及工作人员违法行为的调查；4，涉及有关国家机关及其工作人员侵犯公民权利的调查。而调查的主要方式是：国会各委员会举行各种听证会或调查会，要求或接受有关政府官员、利益集团代表或者公民个人在会议上公开或秘密地提供证词和记录；被传讯的人如果拒绝出席或拒绝作证，便可以“藐视国会”的罪名由司法部门提出刑事诉讼。与此同时，国会在行使调查权时，一般不得使用搜查、扣押、逮捕等警察调查手段，不得对证人施加不正当的心理压力，但要求被传讯人进行所谓的“诚实”宣誓。而对于国会提出的问题，总统和行政部门的官员可以援引“行政特权”和涉及国家安全机密为由，拒绝回答；被传唤作证的官员或公民，也可依据宪法第五修正案中关于公民“不得在任何刑事案件中被迫自证其罪”的规定，拒绝国会提出的询问。

自1972年国会改革以来，国会所进行的调查达数百起之多。其中大多数都是针对行政部门的。其中最出名的调查有：越战调查、水门调查、伊朗门调查、“挑战者”航天飞机事故调查以及对克林顿政府进行的各种调查。尤其是近几年来，国会对调查权的运用更加频繁：从1995年开始的第104届要求每个委员会每次开会前提交对政府的全面监督报告；1996年，105届国会对民主党的“非法政治献金问题”展开调查；1998年，国会又就克林顿性丑闻案涉嫌伪证展开了“轰轰烈烈”的调查；接下来的便是目前国会对安然破产案所进行的调查。

### 三、美国国内对国会调查的评价

通过国会调查，国会可以获得准确的信息，促进立法的精确度。同时，通过调查，国会可以宣传美国式民主中法治至上的理念和原则，对官员和社会中的各种腐败现象加以制约，提醒各级官员时刻做事检点。为此，美国著名政治学家威尔逊指出：“严密监督政府的每项工作，并对所见到的一切进行议论，乃是代议制机构的天职。它是选民的耳目和代言人，应能体现选民的智慧和意志。如果不是国会拥有对政府官员的行为进行了解的一切手段，如果不是国会对各种情况进行检查，民众就会对一些最重要的大事一无所知。这是难堪的，极其不利的。”但是，国会的调查权也不时地出现过被国会的某些人滥用的情况，如，50年代冷战时期，麦卡锡主义盛行一时，以参议员麦卡锡和众议院非美委员会为首所搞的忠诚调查，不仅迫害了许多进步人士，也损害了美国的民主制度。曾经担任参议员水门事件调查委员会主席的欧文指出，国会的调查可以作为“撬开藏污纳垢盖子的工具”，也可能“贬低我们的原则，侵犯公民的隐私，为蛊惑人心的政客和卑鄙无耻的帮伙提供讲台”。而欧文所讲的最后一点，我们中国人在1999年所谓的“美国国会对行政当局疏于对华核技术扩散管制的调查”（其调查的结果就是所谓的《考克斯报告》）中也有了一些现实的感受。